

AS DIMENSÕES E VARIÁVEIS CONSIDERADAS

O objetivo original da proposta era gerar indicadores consistentes com o paradigma do desenvolvimento humano, proposto pelo PNUD (1996, 1998, 2000). Com este objetivo, buscou-se manter neste exercício aquelas três dimensões consagradas pelo IDH: renda, longevidade e conhecimento. Evidentemente, seria desejável poder produzir informações para outras dimensões - tais como o meio ambiente, segurança pública e habitação, por exemplo - mas não existiam para estes temas, dados que permitissem comparações municipais pertinentes, para dois diferentes momentos da década de 90. Mesmo assim, no presente estudo, foram adaptados os conceitos do IDH à realidade paulista e aos objetivos do projeto, em que os aspectos relacionados aos esforços dos municípios e às variações de prazo mais curto também deveriam ser contemplados. Ainda assim, foi necessário trabalhar com um leque relativamente reduzido de variáveis para cada uma das dimensões consideradas neste exercício: aquelas variáveis que fossem consistentes, disponíveis para todos os municípios e relativas a pelo menos dois diferentes momentos da década de 90.

Dificuldades metodológicas ligadas ao rendimento das famílias

Uma importante questão metodológica relacionada aos indicadores de renda diz respeito às dificuldades geradas pela existência de rendas não monetárias no orçamento de qualquer família ou indivíduo. A consideração da renda per capita (familiar ou individual) como indicador da presença de pobreza pressupõe que formas não mercantis de produção de produtos e serviços não são importantes para a determinação do bem-estar dos indivíduos. Em uma série de comunidades, como no caso das favelas, uma parte razoável da sobrevivência é garantida por mercadorias e serviços veiculados por "mercados" locais baseados principalmente em trocas não monetárias. Embora o dinheiro possa estar presente neste tipo de troca, o preço do bem é alterado (normalmente para baixo) pela existência de reciprocidades baseadas na expectativa da retribuição de um favor, que faz parte do pagamento. Em comunidades tradicionais, este tipo de "mercado", baseado apenas parcialmente em trocas monetárias, pode chegar a ser predominante. Caso isso aconteça, basear um estudo sobre a pobreza na renda monetária pode levar a enganos. Este problema colocou-se de maneira dramática em um estudo que inclui unidades muito heterogêneas, como nos trabalhos do PNUD. Quando se envolvem todos os países do mundo, considera-se que a Suécia e o Zimbábue, por exemplo, estruturam-se socialmente de maneira equivalente. O problema aparece de forma menos intensa no caso das análises subnacionais brasileiras, como no trabalho do Ipea, embora também haja uma heterogeneidade significativa entre os municípios do Brasil. Para o caso do presente esforço, a questão coloca-se com bem menos intensidade, já que os municípios paulistas são relativamente homogêneos e integrados aos mercados monetários, apesar de suas diferenças. Entretanto, a construção de um indicador de renda que incorpore outras dimensões além do simples rendimento das famílias, como as informações relativas a atividades econômicas, por exemplo, ajuda a evitar tal problema.

Tendo em vista esses elementos principais, foram produzidos, de modo análogo ao IDH, indicadores que refletem as dimensões de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Uma síntese das variáveis que compõem cada uma destas dimensões, bem como a estrutura de pesos adotada pode ser observada na tabela 1.

TABELA 1
Síntese das Variáveis Seleccionadas e Estrutura de Peso Adotada (1), segundo Dimensões

Dimensões	Variáveis de Resultado	Variáveis de Esforço
Riqueza Municipal (Gerado para 1992 e 1997)	Consumo de energia elétrica residencial (44%)	Valor adicionado per capita (14%)
	Consumo de energia elétrica no comércio, agricultura e serviços (23%)	
	Remuneração média dos empregados com carteira assinada (19%)	
Longevidade (Gerado para 1994 e 1998)	Mortalidade infantil (30%)	Mortalidade perinatal (30%)
	Mortalidade de adultos de 60 anos e mais (20%)	
	Mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%)	
Escolaridade (Gerado para 1991 e 1996)	% dos jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental (26%)	% das matrículas de ensino fundamental oferecidas pelarede municipal (3%)
	% dos jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio (25%)	
	% de crianças de 10 a 14 anos alfabetizados (24%)	
	% de jovens de 15 a 24 anos alfabetizados (24%)	

Fonte: Fundação Seade, 2000.
(1) Os valores entre parênteses correspondem ao peso de cada variável para gerar o indicador sintético da respectiva dimensão.

Neste exercício, utilizou-se um total de 13 variáveis originais, posteriormente padronizadas e condensadas em três variáveis sintéticas que representam cada uma das dimensões consideradas na proposta de trabalho (riqueza municipal, longevidade e escolaridade).⁴ Na medida do possível, procurou-se incorporar também ao presente exercício variáveis que captassem, além da situação atual dos diversos municípios (variáveis de resultado), aspectos relacionados aos esforços empreendidos ou passíveis de o serem pelos municípios paulistas.

Assim, incluiu-se ao menos uma variável de esforço por dimensão, que apontasse em alguma medida a importância das iniciativas empreendidas pelos agentes públicos municipais. No caso do indicador de riqueza municipal, considerou-se variável de esforço o valor adicionado per capita (derivado do ICMS), que reflete em grande medida a capacidade teórica que um município teria em investir em ações na área de política social. Para a longevidade, a variável de esforço considerada foi a mortalidade perinatal, que capta a situação do sistema público de assistência à saúde materno infantil. Finalmente, no caso da escolaridade, utilizou-se variável de esforço a porcentagem das matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal.⁵

O leitor atento poderá considerar essa tentativa relativamente frustrante, tendo em vista o pequeno número de variáveis de esforço aqui utilizado, bem como o pequeno peso de algumas destas variáveis, particularmente no caso da escolaridade. Essa limitação é decorrência da necessidade de se ater a alguns critérios básicos, que restringiram sobremaneira o leque de variáveis passíveis de serem incorporadas.

De fato, além da necessidade de serem considerados os critérios de cobertura e periodicidade mencionados anteriormente, tratou-se apenas de incorporar aquelas variáveis que estivessem relativamente correlacionadas às variáveis de resultado, o único parâmetro disponível para alguma aferição da consistência das variáveis de esforço disponíveis. Em consequência, variáveis importantes, como as relativas ao gasto municipal e à pré-escola, por exemplo, não puderam ser utilizadas por diversas razões. No caso do gasto municipal destacam-se: o período de elevada inflação, até 1994, que distorce significativamente as comparações ao longo do tempo; a ocorrência de mudanças institucionais significativas, que alteram os critérios de repasse e alocação de recursos; a não obrigatoriedade da declaração da informação por parte dos municípios no contexto da Pesquisa Municipal Unificada (PMU - Fundação Seade), etc. Quanto à pré-escola podem ser citados: a difícil comparação das informações disponíveis sobre matrícula por sua captação em períodos diferentes do ano; a dupla contagem de alunos matriculados tanto na creche como na pré-escola; e a existência de cadastro incompleto das instituições de educação infantil.

Um segundo objetivo importante tinha a ver com a expectativa de gerar indicadores sintéticos que captassem variações de curto prazo. Assim, foram gerados indicadores sintéticos para dois diferentes momentos da década de 90 (Tabela 1), que puderam evidenciar, para a grande maioria dos municípios, mudanças substanciais nas dimensões consideradas. Esta talvez seja a principal contribuição técnica desse exercício. Como poderá ser visto mais adiante, os indicadores sintéticos produzidos evoluíram de modo significativo em prazos relativamente curtos (cinco anos), de forma consistente e estável. Este elemento sugere que os indicadores aqui gerados poderão ser reproduzidos para anos subseqüentes, captando igualmente a evolução no período mais recente.

Além disso, os três novos indicadores gerados atendem, de modo geral, aos objetivos mais específicos deste trabalho, pois permitem a hierarquização de todos os municípios de São Paulo para anos distintos da década de 90, segundo níveis de riqueza, longevidade e escolaridade, bem como a formação de grupos de municípios segundo características similares.

A ESTRATÉGIA ANALÍTICA ADOTADA

Tendo em vista toda a discussão realizada anteriormente, os próximos itens foram estruturados - em termos da apresentação oferecida - no sentido de lidar de forma operacional com os seguintes aspectos:

- comparar resultados e esforços. Quanto a este elemento, utilizou-se, para cada dimensão, a comparação entre uma variável de resultado e uma de esforço, visando interpretar as principais diferenças e semelhanças entre estes componentes principais de uma dada dimensão. As conclusões obtidas são relativamente preliminares em função da disponibilidade de dados, mas indicam importantes aspectos de políticas sociais;

- captar a situação atual. Por meio de gráficos, mapas e tabelas, buscou-se captar o nível atual dos indicadores sintéticos gerados para as três dimensões propostas, nas diferentes regiões do Estado, destacando os locais onde este nível é presentemente mais elevado. Finalmente, tentou-se interpretar qual é o principal significado analítico dos resultados obtidos;

- aferir os efeitos da participação social. De modo muito exploratório, foram utilizadas variáveis relativas à participação disponíveis na Pesquisa Municipal Unificada (PMU), procurando observar até que ponto poderia haver alguma variabilidade

de dos indicadores sintéticos em função da participação verificada em conselhos de saúde e educação. Os resultados obtidos são muito preliminares;

- captar o efeito de variações ao longo do tempo. Buscou-se comparar, para cada dimensão e para cada município, a situação do indicador sintético em dois diferentes momentos do tempo, ao longo da década de 90. Os resultados obtidos, tanto para riqueza municipal quanto para longevidade e escolaridade, apontam para o fato de que os indicadores sintéticos aqui produzidos são estáveis e bastante sensíveis a variações de curto prazo;

- comparar as principais dimensões consideradas. Sempre que possível procurou-se produzir pares de comparações entre, por exemplo, riqueza municipal e longevidade ou entre riqueza municipal e escolaridade. Comparações deste tipo revelam aquelas situações aparentemente inaceitáveis, como, por exemplo, a daqueles locais onde o nível de riqueza é elevado e o de longevidade é muito baixo. Analogamente, situações exemplares são também captadas por meio deste tipo de cruzamento entre duas dimensões.

Finalmente, tratou-se de agrupar os municípios segundo as principais características comuns de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. A partir de um processo classificatório, chegou-se a um total de cinco agrupamentos, cada um abordado de forma individualizada.

Os padrões espaciais observados para cada um destes grupos foram consistentes e particularmente pertinentes para captar a significativa heterogeneidade regional do Estado de São Paulo. Este elemento sugere que os indicadores sintéticos produzidos estão adequadamente calibrados no sentido de evidenciar as diferenças entre as principais áreas do Estado.

De posse desses conjuntos diversificados de elementos, a Assembleia Legislativa terá condições de refletir de modo consistente a respeito dos estímulos a serem dados aos municípios que tiveram melhor desempenho ou maior evolução no período recente. A base empírica para esse exercício está dada, uma vez que a Assembleia contará - a partir deste relatório - com indicadores sintéticos para riqueza municipal, longevidade e escolaridade, bem como com os principais agrupamentos de municípios derivados destes indicadores. Além disso, os indicadores e os grupamentos aqui produzidos estão disponíveis para dois momentos da década de 90, permitindo a aferição da evolução temporal.

CAPÍTULO 3

O QUE OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO PAULISTA REVELAM

INDICADOR DA RIQUEZA DOS MUNICÍPIOS

Para qualquer medida de desenvolvimento que se queira produzir, a pobreza ou a riqueza dos municípios - e da população neles residente - deve ser considerada uma das principais dimensões, embora este aspecto nunca deva ser tomado de forma exclusiva. De fato, este elemento é importante porque pessoas com nível de renda mais elevado têm provavelmente mais condições de obterem alimentação e habitação adequadas, bem como conseguirem maior acesso ao conhecimento, à saúde, ao meio ambiente e à segurança. Assim, seguindo a tradição dos indicadores de desenvolvimento humano, considera-se que o primeiro indicador a ser desenvolvido no âmbito deste projeto deve ser aquele que capta o nível de riqueza (ou pobreza) relativa de cada um dos municípios do Estado de São Paulo.

A produção de um indicador de riqueza municipal parece ser relativamente simples, tendo em vista a disponibilidade de dados para o rendimento médio das famílias (originados dos Censos Demográficos), bem como a existência de informações municipais derivadas da arrecadação tributária. No entanto, a complexidade envolvida na construção de um indicador deste tipo é significativa. Em primeiro lugar, os últimos dados sobre a renda familiar para todos os municípios datam de 1991, período em que a inflação era elevada, o que tende a distorcer significativamente os resultados disponíveis.

Em segundo lugar, pretende-se dispor de variáveis comparáveis no curto prazo e, por isso, é necessário trabalhar com dados que possam ser atualizados com maior frequência. Assim, na busca de captar a riqueza dos diversos municípios paulistas, optou-se por construir um indicador alternativo de renda, elaborado a partir de um conjunto de variáveis baseadas em dados administrativos. Com este novo indicador, é possível produzir atualizações periódicas, inclusive anuais se for o caso. Ao mesmo tempo, pretende-se com ele captar novos significados da riqueza ou da pobreza das diversas regiões do Estado.

A RENDA INDIVIDUAL VERSUS O PRODUTO MUNICIPAL

Segundo os princípios da chamada "contabilidade nacional", que regem as séries estatísticas de produção e de renda dos diversos países, produto e renda seriam identidades contábeis, isto é, seriam duas faces da mesma moeda. De fato, tudo que é produzido em um dado país transforma-se em renda das diferentes famílias na forma de salários, lucros, juros e aluguéis. É por este motivo que o indicador de produto interno bruto per capita (PIB per capita) é também chamado de renda per capita.

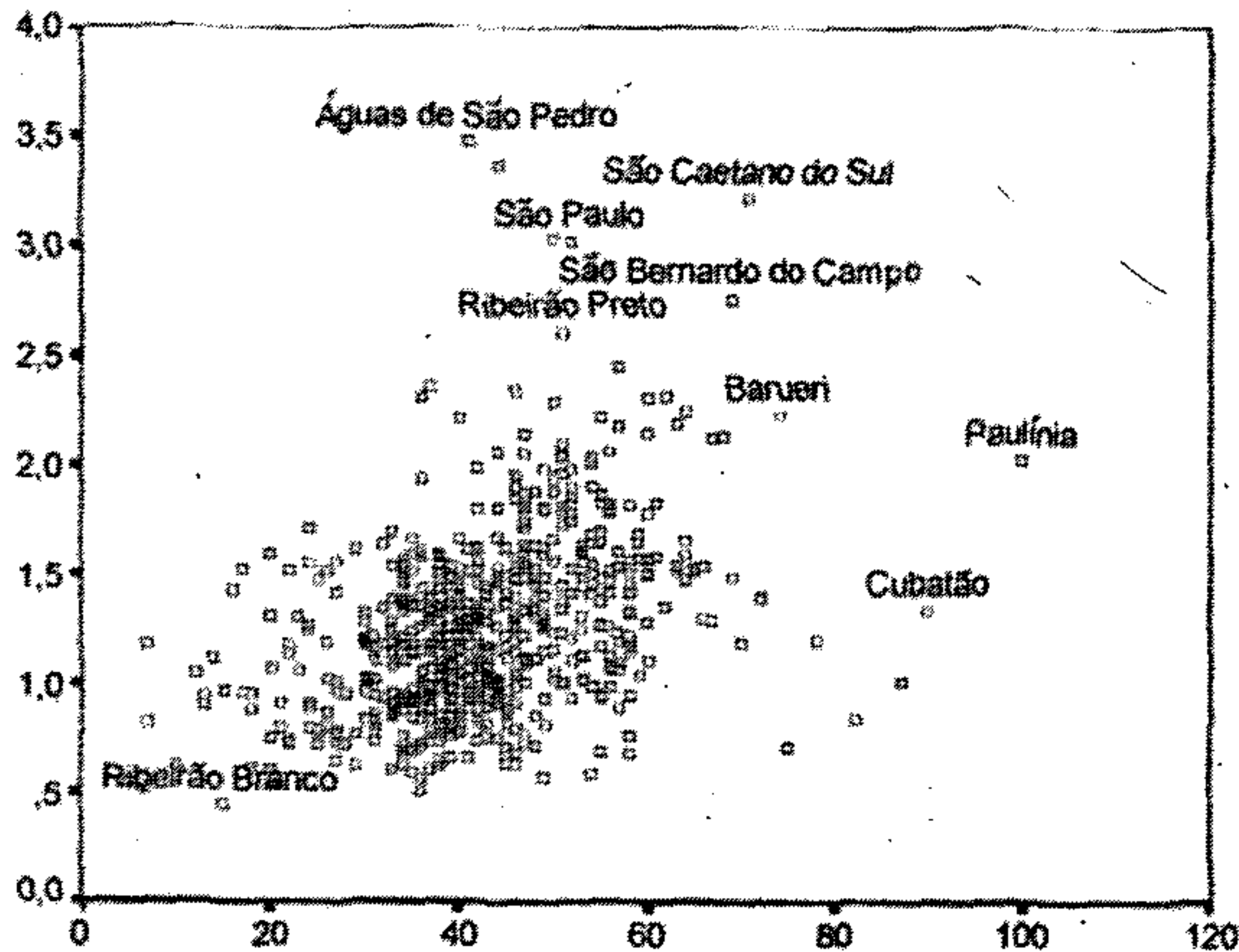
No entanto, em escala municipal, produto e renda não podem ser considerados identidades perfeitas. Os salários pagos por uma dada indústria de Cubatão, por exemplo, podem ser gastos, predominantemente, em Santos ou São Vicente, se os trabalhadores daquela indústria residirem nesses municípios vizinhos. Analogamente, os impostos recolhidos nesta área podem ser, em parte, transferidos para outros locais. Assim, mesmo que a produção esteja fisicamente localizada em um dado município, é muito possível que a renda a ela associada seja parcialmente gasta ou aplicada em outros locais.

Na prática, quando se cruzam dados relativos à produção dos diversos municípios com aqueles relacionados à renda das famílias, encontra-se um padrão de distribuição bastante heterogêneo. Assim, pode-se observar no Gráfico 2 que existem municípios com renda média familiar muito elevada (quando comparada ao conjunto do Estado), mas cujo produto per capita é relativamente baixo. Este é o caso, por exemplo, de Águas de São Pedro.⁶

Analogamente, existem alguns municípios que apresentam um elevado nível de produção per capita, mas com renda familiar relativamente baixa em termos estaduais, como, por exemplo, Cubatão, pólo da indústria petroquímica no Estado de São Paulo. É evidente que, para diversos municípios, a renda familiar e o produto per capita não podem ser consideradas identidades.

GRÁFICO 2
Valor Adicionado per Capita e Renda Familiar per Capita
Municípios do Estado de São Paulo - 1991-1992

Renda Familiar per Capita 91 (SM set 91)



Valor Adicionado per Capita 92 (escala 0-100)

Fonte: Fundação Seade, 2000.

De modo simplificado, podem ser encontradas quatro situações distintas:

- municípios cujas famílias têm, em média, baixa renda e onde o produto municipal é pequeno. Este é o caso, por exemplo, dos municípios tipicamente rurais das áreas menos desenvolvidas do Estado, como Ribeirão Branco, onde tanto as famílias quanto o poder local possuem pouca capacidade de lidar com os problemas relativos ao desenvolvimento local;
- municípios cujas famílias têm, em média, renda elevada e produto elevado. Este é o caso, por exemplo, dos centros regionais e municípios de grande porte, tais como São Paulo e Campinas, onde tanto as famílias quanto o poder local possuem, em tese, maior disponibilidade de recursos para lidar com os problemas do desenvolvimento municipal;
- municípios com renda familiar baixa ou média e produto elevado. Este é, principalmente, o caso dos pólos industriais em setores como o petroquímico e o siderúrgico, como Cubatão. Nestes locais, embora as famílias sejam pobres, o poder local tem maior quantidade de recursos per capita, devido aos grandes volumes de produção envolvidos, podendo teoricamente investir na melhoria da qualidade de vida local;
- municípios onde a renda familiar é elevada, mas o produto local é baixo. Este é o caso, por exemplo, daqueles locais que reúnem áreas de lazer e condomínios de alta renda, como os localizados em Barueri e Santana de Parnaíba, na Região Metropolitana de São Paulo.

Cidades de turismo

A maioria dos municípios com maior crescimento no escore de renda localiza-se em uma das três regiões turísticas do Estado de São Paulo. Com exceção da Região Metropolitana de São Paulo, que concentra a grande parte dos equipamentos (36% dos hotéis e cerca de 50% dos restaurantes), as mais importantes áreas turísticas encontram-se nas regiões administrativas de Campinas, São José dos Campos e a Baixada Santista, que apresentam, respectivamente, 14,8%, 12,8% e 8,8% dos hotéis e 14,7%, 7,1% e 6,4% dos restaurantes do Estado (Fundação Seade, 2000).